

- WSSCC, Ginebra, Suiza y UN-HABITAT, Nairobi, Kenia. Disponible en: www.sandec.ch/clues_es
- NETSSAF (2008). NETSSAF Participatory Planning Approach, a guideline for sustainable sanitation planning. (por Barreto Dillon, L., Buzie, C.). NETSSAF (Network for the development of sustainable approaches for large scale implementation of sanitation in Africa). Deliverable D46. Bremerhaven, Alemania.
- ODA (1995). Guidance Note on How To Do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programmes. Social Development Department. Londres, Gran Bretaña: Overseas Development Administration (ahora DfID).
- Reed, M., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Prell, Quinn, C., Stringer, L.C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of environmental management* 90 (5): 1933-1949.
- Rietbergen-MacCracken, J., Narayan-Parker, D. (1998). Participation and social assessment: tools and techniques. World Bank Publications.
- Scott, P. (2011). Unbundling tenure issues for urban sanitation development. Tesis de PhD. Loughborough University. Loughborough, Gran Bretaña.

Integración de los Actores

Philippe Reymond y Magalie Bassan

Objetivos de aprendizaje

- Entender por qué es importante integrar los actores desde el inicio de un proyecto y cómo esto puede facilitar la implementación y realzar la sostenibilidad a largo plazo.
- Comprender cómo utilizar la información recopilada durante el análisis de los actores para planificar su participación.
- Conocer técnicas para informar a los actores, dialogar y colaborar con ellos y saber cómo y cuándo aplicarlas.
- Conocer maneras de distribuir y formalizar las responsabilidades y de identificar las necesidades de capacitación.

Preguntas para el Estudio de este Capítulo

1. ¿Por qué el análisis de los actores es vital para el MLF?
2. Durante la planificación del MLF, es útil clasificar a los actores que deben estar involucrados. Nombre cinco de estas categorías.
3. ¿Cuáles desafíos enfrentan los proveedores de servicio mecánico y manual en sus negocios del vaciado de los LF?

16.1 INTRODUCCIÓN

La 'integración' de los actores es clave para la implementación exitosa de proyectos de manejo de lodos fecales (MLF). Es el arte de incluir a estas personas en el proceso de planificación, a fin de tomar en cuenta sus necesidades, prioridades e intereses, lograr consensos y reducir la oposición. En otras palabras, es hacer que participen. En gran medida, la integración de los actores tiene que ver con la determinación del grado correcto de participación de las diferentes personas en el proceso y la manera de resolver mejor sus necesidades mediante, por ejemplo, la concientización y la capacitación. Para entender a los actores, es importante identificar y caracterizarlos bien (Capítulo 15). El análisis de los actores es una tarea dinámica transversal durante todo el proceso de planificación, por lo que las influencias e intereses de los actores individuales cambian y llevan a estrategias de integración que también evolucionan (Reed, 2008; Reymond, 2008). Esta integración debe definirse según el contexto y las características de los actores claves. (La naturaleza dinámica de la participación de los actores será puesto en contexto en el Capítulo 17, que sintetiza el análisis e integración de los actores en un marco completo de planificación, resumido en la Tabla 17.1.) Al final del proceso, la integración de los actores culmina en la asignación y formalización de las responsabilidades dentro de los modelos seleccionados de organización y el marco institucional (Capítulo 12).

El enfoque de planificación que se propone en el presente libro puede describirse como un 'enfoque participativo' (como se describirá en el Capítulo 17). Se integran los actores para que participen activamente y no se queden como observadores pasivos. El éxito del enfoque participativo depende de: la responsabilidad y motivación de los actores; el reconocimiento del valor de aplicar este enfoque; el conocimiento de los líderes del proceso acerca del contexto local; y la credibilidad y recursos que se disponen (Mosler, 2004; Koanda, 2006).

Luego de analizar la importancia de integrar a los actores, este capítulo ofrece un resumen de los diferentes grados de participación que pueden elegirse y la manera de escoger entre ellos según el análisis de los actores. Luego, se explican algunas técnicas para integrar a los actores, con indicaciones sobre la manera de seleccionar la más apropiada para un contexto específico. Al final, se describen hitos en el camino de la integración, tareas transversales (como la concientización y la capacitación) y maneras de distribuir y formalizar las responsabilidades.

16.2 LA IMPORTANCIA DE INTEGRAR A LOS ACTORES

Un MLF correcto beneficia a todo el mundo, ya que resuelve ciertos problemas urbanos a largo plazo. Las autoridades ganan el reconocimiento de haber mejorado el bienestar de la población. La labor de los emprendedores privados de recolección y transporte es mejor reconocido y pueden acceder a sitios de descarga que son más organizados y formales, incluso posiblemente a menor costo para los habitantes. Sin embargo, estos beneficios pueden no ser claros para todos en un inicio y algunos no querrán cambiar algunos aspectos de su rutina diaria o esforzarse para el éxito de un proyecto. Por estas razones, la información y la transparencia son fundamentales y el diálogo, la colaboración y el empoderamiento son claves para lograr que los actores trabajen en equipo para construir un sistema que funcione bien.

En la planificación del MLF, es frecuente encontrar conflictos de interés y de objetivos entre los actores. Por ejemplo, los operadores privados de recolección y transporte quieren minimizar la distancia hasta el sitio de descarga, mientras las autoridades municipales podrían querer ubicar la estación de tratamiento de LF (ETLF) lejos de la ciudad (Sección 15.5.4). Para una implementación exitosa, las partes involucradas deben aprender

acerca de los sistemas de MLF, lo que incluye tanto personas como infraestructura. Algunos proyectos de MLF han fracasado debido a distancias excesivas hasta las ETLF, molestias de la policía a los operadores privados o la exclusión de barrios pobres (Caso de Estudio 17.2). Estos fracasos no hubieran ocurrido con un diálogo adecuado con las personas y una identificación oportuna de sus necesidades y limitaciones.

La participación incrementa la eficacia de un proyecto, porque al integrar una gran variedad de actores, es probable maximizar las perspectivas de lograr un diseño adecuado y el compromiso de las personas a cumplir los objetivos. La participación empodera a las personas (ODA, 1995). También, aumenta la sostenibilidad de un proyecto por lo que apoya el desarrollo de las destrezas y confianzas que las personas necesitarán para operar el sistema correctamente, una vez armado. La concientización, la comunicación y la capacitación también deben ser partes integrales de todo el proceso, ya que son consideradas tareas transversales (Lüthi *et al.*, 2011).

A fin de cuentas, las personas participan por su propia voluntad y, aunque algunas son compensadas, nadie está obligado a estar en un proceso participativo. Las personas deben tener interés y creer que su integración es para su propio beneficio o para el bien común. Cabe mencionar que una integración inadecuada de los actores puede contribuir al desarrollo de una oposición, pero la retroalimentación negativa durante el proceso debe verse de manera positiva, ya que demuestra el grado de aceptabilidad política y social de las acciones propuestas.

La integración de los actores es importante, pero también tiene un costo. El proyecto debe contar con suficientes recursos en función de presupuesto, personal y tiempo, además de lo que los líderes deben estar dispuestos a compartir el control (Mosler, 2004). Buenos procesos participativos son difíciles y toman tiempo, porque en muchos casos se debe establecer primero una relación de confianza entre los participantes. Sin embargo, la integración de actores desde el inicio frecuentemente ahorra tiempo después, al descubrir y resolver problemas que de otra manera hubieran impedido la implementación y operación del sistema (ODA, 1995) y, de esta manera, puede economizar los fondos del proyecto en general. Los procesos participativos deben ser vistos como una inversión por parte de la entidad que va a implementar el proyecto.

16.3 GRADOS DE PARTICIPACIÓN

La selección de cómo integrar a un actor significa escoger su grado apropiado de participación, que depende de lo que se quiere lograr con los actores. Por ejemplo, dentro de un cierto contexto, los habitantes pueden estar informados del proceso o consultados para entender sus necesidades de vaciado de lodos. Los operadores de recolección y transporte podrían ser consultados acerca de sus rutas y criterios sobre la ubicación óptima de una ETLF o colaborar en la redacción de regulaciones. Desde el inicio, se procura colaborar con las autoridades municipales, como consecuencia de su interés e influencia en estos proyectos (Sección 15.4.2).

Varios aspectos deben considerarse al desarrollar una estrategia de integración (Koanda, 2006):

- La percepción de integración, lo que indica cuán involucrados se sienten los actores;
- La disposición a contribuir al proyecto;
- Los beneficios esperados del proyecto;
- El grado de compromiso que siente el actor respecto a sus responsabilidades en el proyecto; y
- Las personas que influyen en su voluntad de participar y el grado de presión social.

Estos aspectos también pueden servir de indicadores para evaluar la eficiencia del proceso participativo.

16.3.1 De la información a la delegación

Se distinguen cuatro principales grados de participación (adaptados de ODA, 1995), los que se analizan a continuación en orden creciente de integración:

Información: El objetivo es permitir que los actores entiendan la situación, las diferentes alternativas y sus implicaciones. Es una comunicación unidireccional. Todos los actores que se preocupan por el MLF deben estar bien informados a fin de entender su función y los objetivos del proyecto. Para algunos actores, quienes



Figura 16.1 Taller en la alcaldía de Sokodé, Togo, con todos los actores en el saneamiento de la ciudad (foto: Philippe Reymond).

no se integran en el proceso de la toma de decisiones, su integración se limita a recibir información mediante campañas de concientización, reuniones de difusión (p.ej., el taller inicial del lanzamiento del proyecto; Sección 15.4) o salidas de campo. En algunos casos, la información también sirve para convencer a las personas a participar más activamente en el proceso, al indicar los beneficios y ofrecer incentivos.

Diálogo: En este caso, el objetivo es obtener la retroalimentación de los actores sobre situaciones, alternativas, escenarios y decisiones. Es una comunicación en dos direcciones. Permite tomar en cuenta intereses, prioridades, necesidades y preocupaciones (p.ej., mediante entrevistas llevadas a cabo con los diferentes actores al inicio del proceso de planificación). Sin embargo, en este nivel los actores aún no participan en la toma de decisiones.

Colaboración: Ahora, el objetivo es trabajar como socios con los actores en varios aspectos, incluyendo el desarrollo de escenarios y la identificación de la solución preferida. El poder de tomar decisiones es compartido entre estos actores.

Empoderamiento y Delegación: En este grado mayor de integración, el objetivo es capacitar a los actores para que puedan tomar decisiones informadas, asumir la responsabilidad por sus decisiones finales y hacerse cargo de sus funciones en el sistema de MLF que se implementa.

Cada grado incluye los anteriores. Por ejemplo, no se puede realizar una colaboración sin un diálogo y no puede haber un diálogo sin la información.

Diferentes formas de participación pueden aplicarse al mismo tiempo con el mismo actor o en diferentes fases del proyecto. Por ejemplo, primero se podría informar a algunos actores y luego consultarles sobre su punto de vista. Una vez que se haya formado una relación de confianza y tienen la capacidad necesaria, una colaboración puede iniciarse.

16.3.2 Determinación de los grados de participación según el análisis de actores

Antes de poder desarrollar una estrategia de integración, es necesario analizar los actores (Capítulo 15). Esto proporciona una base para decidir cuáles actores deben participar en las diferentes fases del proceso y con qué grado de participación. Permite, a su vez, determinar cuáles técnicas de integración deben utilizarse con cada actor. Este paso es importante, ya que el éxito del proyecto puede depender en parte de la validez de lo que se supone acerca de los diferentes actores, además de los riesgos que puede enfrentar el proyecto, como intereses conflictivos (ODA, 1995).

La estrategia de integración surge principalmente de los intereses, influencias y necesidades de participación de los actores. Las 'necesidades de participación' forman parte de la información que se recopila durante el análisis de los actores (Capítulo 15). El segundo paso es considerar las influencias y los intereses de los actores en el proyecto, los cuales impulsan la selección de los actores claves basándose en los criterios respectivos. El grado de influencia e interés determina el grado de participación y para cada uno de estos niveles existen ciertas técnicas de integración para aplicarse según el contexto y las características de los actores.

El grado de influencia e interés de los actores puede variar durante el proceso de planificación. Por lo tanto, se propone una selección iterativa de los actores claves, evaluándolos una y otra vez para llegar a la lista más certera. También, significa que la estrategia de integración podrá ajustarse a lo largo del proceso, con las consecuentes modificaciones en los grados de participación y las maneras de integrar los diferentes actores. Los cinco pasos propuestos en la Sección 15.6 también son aplicables en la reevaluación de la estrategia de integración.

16.3.3 Cuadro de participación de los actores

Un cuadro de participación de los actores, como propone ODA (1995b) ofrece una representación visual del grado de participación que se elige para cada actor. La Tabla 16.1 muestra un ejemplo teórico que sería típico para una ciudad mediana sin representación alguna del gobierno nacional. Una matriz así se desarrolla paso

por paso a lo largo del proceso, según las necesidades y el grado de detalle que se desea. Al final del proceso, es un buen resumen de quién ha participado, cómo y cuándo, lo que proporciona una buena base para comparar diferentes proyectos. El cuadro de participación es una técnica dinámica que se debería ajustar periódicamente según los resultados de la selección iterativa de los actores (Sección 15.5). Debe considerarse una manera de resumir la información disponible y tomar decisiones acerca de las estrategias de integración, como la organización de talleres y reuniones. El Caso de Estudio 16.2 ofrece un cuadro de participación de los actores que se armó retrospectivamente para ilustrar cómo se integraron actores en un proyecto existente en Burkina Faso.

16.4 CÓMO INTEGRAR A LOS ACTORES

Una vez que se haya determinado el grado de participación de cada actor, se pueden elegir las técnicas de integración. Para cada nivel, existe una variedad de técnicas (Tabla 16.2). Hay muchas maneras de integrar a las personas en este proceso de planificación, pero no hay una receta preestablecida de cuál usar en qué momento. Estas decisiones deben ser impulsadas por el contexto y la selección óptima de las técnicas siempre varía de un caso a otro. Las necesidades de participación pueden variar según la complejidad y los límites del proyecto (p.ej., la planificación de políticas en un país que carece de una organización formal de MLF en comparación a planificar dos ETLF en una ciudad donde el MLF está estructurado bien). Las personalidades de los actores también son muy importantes.

Tabla 16.1 Cuadro de participación de los actores en un caso teórico de una ciudad mediana.

| | | Grados de participación | | | |
|------------------------|--|---|---|--|---|
| | | Información | Diálogo | Colaboración | Empoderamiento y delegación |
| Planificación | Lanzamiento del proceso de planificación | Todos los actores | | Municipio, servicios públicos | |
| | Evaluación detallada de la situación actual | | Actores claves ¹ | Municipio, servicios públicos | |
| | Identificación de las alternativas de servicio | | Actores claves ¹ | Municipio, servicios públicos | |
| | Desarrollo del Plan de Acción | Todos los actores | Usuarios de los productos finales | Municipio, servicios públicos, operadores de LF, ONG | Empoderar a grupos débiles y desorganizados |
| Implementación | | Habitantes, autoridades tradicionales, líderes de opinión | Usuarios de los productos finales | Municipio, servicios públicos, operadores de LF, ONG | Empoderar y delegar al municipio, servicios públicos, operadores de LF, ONG |
| Monitoreo y evaluación | | Actores claves | Habitantes, operadores de LF, usuarios de los productos | Municipio, servicios públicos, ONG seleccionadas | |

¹ La selección de los actores claves está descrita en las Secciones 15.3 y 15.4.

16.4.1 Listado de técnicas para la integración

Algunas técnicas que calzan bien en el proceso de planificación de MLF están mencionadas a continuación (adaptadas de Mosler, 2004). Cada técnica corresponde a uno o más grados de participación (Tabla 16.2).

Reuniones individuales y entrevistas informales o semiestructuradas (Sección 14.2.2): Es muy importante mantener reuniones con los actores, ya que permiten la recopilación de información al mismo tiempo que se construye la confianza y la amistad. También proporcionan una comprensión de las necesidades, prioridades y limitaciones. Las reuniones individuales pueden llevar a conversaciones más francas al evitar la presión social.

Grupos focales: Esta técnica consiste en conversar con los actores en pequeños grupos dirigidos por un moderador que fomenta la expresión de sus opiniones. Pueden contribuir a la formación de opiniones dentro del grupo y pueden organizarse para elaborar documentos.

Talleres: Un taller tiene la finalidad de reunir a algunos actores a fin de avanzar el proceso. Puede ser un taller informativo, como el taller de lanzamiento (Tabla 17.1, Actividad C) para comunicar los planes, actividades y avances del proceso. También, puede ser un taller de consulta para recopilar las opiniones y preocupaciones de los actores, construir consensos y formular soluciones. En algunos casos, los talleres o grupos focales pueden convocarse para reconocer y reforzar la importancia de los participantes en el proceso y fortalecer las asociaciones. Por ejemplo, la organización de asociaciones de actores (como los operadores de recolección y transporte) puede simplificar mucho el proceso participativo, incrementar la visibilidad de estos actores y llevar a su empoderamiento (Bassan *et al.*, 2011).

Tabla 16.2 Técnicas de integración de los actores y los grados de participación en los cuales se aplican

| | Información | Diálogo | Colaboración | Empoderamiento y delegación |
|--------------------------|-------------|---------|--------------|-----------------------------|
| Reuniones individuales | X | X | X | X |
| Grupos focales | | X | X | X |
| Talleres | X | X | X | X |
| Visitas de campo | X | X | | |
| Campañas mediáticas | X | | | |
| Encuestas en los hogares | | X | | |
| Promoción y cabildeo | X | | X | X |
| Mediación | | X | X | X |
| Marco lógico | | X | X | |

Salidas al campo: Llevar a los actores a ver la realidad es una técnica poderosa (Sección 14.2.4). En muchos casos, las autoridades y funcionarios de oficina no se dan cuenta de la magnitud de una situación hasta ir a verla directamente en persona. Entonces estarán más dispuestos a actuar y cambiar las cosas. Las visitas a los sitios de descarga ilegal son especialmente útiles (Figura 16.2). También son muy recomendables las caminatas en transecto, en las cuales los líderes del proceso caminan a través de los barrios respectivos con los actores correspondientes.

Mapeo participativo: En esta actividad (también llamada mapeo comunitario o social), los actores dibujan un mapa del área con los aspectos relativos a los servicios e infraestructura de MLF. Esto ayuda a tener una vista general del proyecto, visualizar la situación y entender más el punto de vista de las personas (Figura 16.3).

Encuestas: Una muestra representativa de la población es consultada sobre el tema mediante un cuestionario estructurado. Un ejemplo de esto es la encuesta que se realiza en los hogares durante la evaluación de la situación actual (Sección 14.3.3).

Campañas mediáticas: Son programas para informar y concienciar al público mediante afiches, publicidad, radio, televisión, internet o teléfonos celulares. Son especialmente útiles para ayudar a la población a entender los cambios que vienen con un nuevo sistema de MLF y promover cambios en sus hábitos (p.ej., no botar basura en las letrinas).

Promoción y cabildeo: El objetivo de esta técnica es asegurar que se tomen en cuenta durante la planificación los intereses de los grupos menos organizados, privilegiados o comunicativos. Estos grupos reciben consejos y sus intereses son manifestados en los comités respectivos u otros organismos, por sus representantes o por los líderes del proceso. Es una forma de empoderamiento y consiste principalmente en convencer y persuadir a los otros actores. Por ejemplo, puede ser para convencer a las autoridades o a los servicios públicos de los beneficios de un enfoque integrado.



Figura 16.2 Salida de campo a un sitio de descarga informal en Sokodé, Togo (foto: Philippe Reymond).



Figura 16.3 Mapeo participativo del saneamiento en la India (foto: Philippe Reymond).

Mediación: En situaciones conflictivas, la mediación a través de terceros neutrales es un esfuerzo para llegar a soluciones de mutuo acuerdo. Primero, se aclaran los asuntos claves y las áreas de conflicto, incluyendo intereses, aversiones y bloqueos. Luego, se procura encontrar maneras de resolver el conflicto que sean satisfactorias para ambas partes, mediante la evaluación de alternativas y la confirmación que sean justas.

Marcos lógicos: Para esquematizar los objetivos estratégicos del proyecto, se pueden elaborar marcos lógicos para cada uno. Esta técnica tiene la finalidad de facilitar la organización lógica del proyecto con objetivos bien definidos y puede aplicarse para promover la comunicación entre los actores y enfocar su atención (Aune, 2000). Permite la identificación de los medios y actividades que son necesarios para alcanzar los objetivos del proyecto, así como los indicadores de riesgo y los resultados esperados.

16.4.2 Determinación de las técnicas más apropiadas

Las técnicas de integración deben seleccionarse para cada caso, ya que dependen de los objetivos y de las personalidades y capacidades de los actores locales. Es mejor combinar varias técnicas (Koanda, 2006), como se hizo en el Caso de Estudio 16.1. Antes de seleccionar una técnica, los líderes del proceso deben tomar en cuenta los aspectos prácticos vinculados a las condiciones socioeconómicas de los actores y asegurar que la técnica esté adaptada a este grupo meta. También es importante confirmar anticipadamente la disponibilidad de los recursos necesarios, como tiempo, fondos y conocimientos. La credibilidad de los líderes del proceso, la legitimización oficial y la transparencia son indispensables para el éxito del proceso (Mosler, 2004). Los líderes del proceso deben conocer muy bien el contexto local, a fin de seleccionar técnicas apropiadas y asegurar buena facilitación y mediación. También es necesario que haya por lo menos un nivel básico de confianza entre los actores (Koanda, 2006).

Los líderes del proceso deben considerar siempre las siguientes preguntas (adaptadas de Mosler, 2004):

- ¿Es mejor mantener a todo el grupo junto o hacer reuniones con subgrupos?
- ¿Es aceptable para todos tener reuniones tan frecuentes o es una molestia para algunos?
- ¿Cuán vinculantes deben ser las decisiones grupales para cada miembro del grupo?
- ¿Hasta qué punto las opiniones expresadas podrían ser influidas por agendas secretas y experiencias previas de los actores?

Al mismo tiempo, los líderes del proceso tienen que asegurar que las técnicas de integración se ajusten al contexto local (adaptado de Mosler, 2004):

- **Marco político:** ¿El tipo de técnicas es compatible con el sistema político existente? ¿Deben participar los líderes políticos?
- **Marco legal:** ¿El tipo de técnicas cumple con las leyes?
- **Marco institucional:** ¿El tipo de técnicas es compatible con el marco institucional del lugar (p.ej., la distribución de responsabilidades entre los actores; Capítulo 12)? ¿Están participando las autoridades correctas? Por ejemplo, la coordinación de los actores a lo largo de toda la cadena de servicio debe estar bien organizada por una autoridad competente.
- **Marco social:** ¿El tipo de técnicas es acorde con las costumbres sociales locales?

Por último, algunos aspectos personales son cruciales para el éxito del proceso (adaptados de Mosler, 2004):

- Si algunos actores claves están en contra del proyecto o muestran desconfianza, se debe tener sumo cuidado en informar, consultar y entenderles, así como conversar con ellos acerca de las maneras en que el proyecto les podría beneficiar.
- Si algunos de los actores importantes no se interesan en el proyecto, sus necesidades deben ser identificadas y analizadas a fin de estimular su interés.
- Si el análisis de los actores descubre fuertes conflictos entre ellos o si los intereses de algunos actores no están representados, se deben implementar técnicas de resolución de conflictos.
- Es posible ayudar a los grupos o asociaciones de actores a organizarse mejor, asegurar la aceptación interna de sus líderes y aumentar su reconocimiento entre los actores (Caso de Estudio 16.2).

El periodo de lanzamiento del proceso de planificación y evaluación detallada de la situación actual se centra en la recopilación de información sobre los actores claves a fin de entender sus necesidades y prioridades (Capítulo 14, Sección 17.3). Una plena colaboración con algunos de los actores puede ser difícil en esta fase, ya que no se han acumulado todavía los conocimientos necesarios para tomar decisiones informadas. Por lo tanto, es bueno que expertos participen en la realización de los estudios preliminares y de factibilidad.

Técnicas de integración que son específicas del contexto pueden aplicarse en la preparación de los diferentes grupos de actores para tomar decisiones informadas y lograr consensos. Informar a los actores es una tarea transversal y los talleres son el producto de un esfuerzo continuo de concientización, capacitación, grupos focales y empoderamiento, con una mezcla apropiada de estos en todos los grados de participación. Por ejemplo, en muchos casos, la recolección y el transporte de LF no están regulados formalmente y están considerados ilegales técnicamente, por lo tanto, no son reconocidos debidamente por las autoridades. Para asegurar que el proceso participativo sea eficiente, las reuniones y visitas pueden ayudar a las autoridades a entender la importancia de los operadores privados y sus limitaciones en el transporte y la descarga en sitios ilegales. Otro ejemplo es el empoderamiento de los operadores de servicio mecánico y manual. Si no cuentan con una asociación profesional, esta es inactiva o su líder no es considerado representativo, se les debe ofrecer asistencia en el fortalecimiento institucional. Caso contrario, todos sus miembros deben participar en los eventos importantes de planificación hasta asegurar un manejo eficiente de la asociación (Lüthi *et al.*, 2011).

En el momento de la implementación, todas las responsabilidades son transferidas o delegadas a los actores respectivos (p.ej., los operadores de la ETLF), con empoderamiento adicional en los casos que sea necesario. Todos los actores que tienen una función definida deben estar informados (p.ej., los habitantes y las diferentes autoridades), para iniciar el sistema con el apoyo de la población y los otros actores claves.

Caso de Estudio 16.1: Selección de los grados de participación y las técnicas de integración para los actores en el manejo de lodos fecales en Ouahigouya, Burkina Faso (Adaptado de Koanda, 2006)

Koanda dio un ejemplo de un proceso participativo de planificación para establecer un sistema de MLF en Ouahigouya, en el cual la selección de las técnicas fue adaptada a los diferentes grupos de actores. Se consultaron con los vaciadores de modo manual y mecánico, los agricultores y las asociaciones de mujeres mediante entrevistas informales y grupos focales. Les informaron a través de videos, lo que dio un vínculo con la realidad, de forma amena. En paralelo, se consultaron e informaron a las autoridades municipales y sus técnicos mediante reuniones formales con presentaciones multimedia. Este tipo de técnica fue más apropiada para el ambiente formal de estos actores.

La colaboración fue elegida como el grado de participación para la validación de las alternativas. A fin de minimizar el riesgo de la marginalización, primero se conversó sobre la validación en grupos focales. Luego, se organizó un taller de validación en la alcaldía, lo que permitió a los diferentes grupos de actores opinar sobre las decisiones realizadas en los grupos focales y construir un consenso. Los principales resultados de este taller de dos días fueron la selección participativa de un escenario y la redacción de un primer borrador del Plan de Acción. Además, se fortaleció el entendimiento de las autoridades municipales para que asuman su función de coordinación. De esta manera, fueron empoderados construyendo una base para futuras delegaciones de responsabilidades.

Este ejemplo demuestra que es factible reunir a todos los actores claves de MLF, aún en una sociedad muy jerárquica, con perfiles socioeconómicos, niveles de educación formal y capacidades de negociación muy diferentes. La selección de los grados de participación para los diferentes actores surgió del análisis de actores que se llevó a cabo al final de los estudios preliminares (PASO 2: Caracterización y selección de los actores claves; Sección 15.5.2). Se consideró que los vaciadores, los agricultores y las mujeres tenían un alto interés en el proyecto, así como las autoridades municipales quienes también tenían una alta influencia. La Figura 16.4 indica el cuadro correspondiente de influencia e interés. Basado en esto, junto con las características de estos actores, se desarrolló la estrategia de integración (véase también las Figuras 15.1 y 15.2).

| | Baja influencia | Alta influencia |
|--------------|---|---|
| Bajo interés | | |
| Alto interés | Proveedores de servicio mecánico Proveedores de servicio manual Agricultores Asociaciones de mujeres | Autoridades municipales Técnicos municipales |

Figura 16.4 Cuadro de influencia e interés en el Paso 2 del Caso de Estudio en Ouahigouya.

16.5 HITOS Y TAREAS TRANSVERSALES

En general, el grado de participación de los actores claves debe incrementarse a medida que el proceso avance. Desde una mera información al inicio, se debe proceder hasta una plena colaboración, de tal manera que cuando se comienza la implementación y operación, esté asegurada una excelente cooperación entre los actores claves. La manera en que los grados de participación evolucionan es específica de cada contexto. Sin embargo, existen hitos en el camino que corresponden a los finales de ciertas fases, cuando se reevalúan formalmente los niveles de participación y se toman decisiones que son importantes para la siguiente fase.

En paralelo, el proceso de planificación tiene dos tareas participativas transversales (Lüthi *et al.*, 2011): (1) la concientización de todo el público y no solo de los actores claves y (2) la capacitación, primero para habilitar a los actores claves para tomar decisiones informadas y luego para prepararlos para sus responsabilidades en la implementación y operación del sistema.

16.5.1 Principales hitos en el proceso de planificación

El Capítulo 17 propone un marco de planificación participativa caracterizado por diferentes fases e hitos. Se identifican tres principales hitos en la estrategia de integración:

1. El **taller inicial de lanzamiento**, incluyendo una salida al campo con todos los actores. Consiste en un taller informativo con la finalidad de comunicar los planes, las actividades y el avance actual del proceso. Después, todos los actores claves deben compartir un entendimiento común de la situación.
2. El **taller de validación de las alternativas seleccionadas por todos los actores**: En este evento, se reúnen todos los actores claves para aprobar las decisiones tomadas hasta este punto, de manera oficial y pública. También se presentan, conversan y validan las alternativas técnicas y gerenciales.
3. El **taller de validación del Plan de Acción**: Este taller es para celebrar los acuerdos alcanzados acerca de la validación de las alternativas y la manera de proceder. Las responsabilidades de los diferentes actores se definen en un entendimiento común que facilitará la coordinación de todas las tareas.

Pueden realizarse más talleres. Por ejemplo, Lüthi *et al.* (2011) proponen llevar a cabo dos talleres para la identificación de las alternativas técnicas de servicio: primero, un taller para consultar a expertos a fin de identificar los sistemas que sean factibles; y, segundo, un taller para consultar a los actores con la finalidad de seleccionar las alternativas que sean las más apropiadas del punto de vista de ellos¹. Se relata un proceso similar en el Caso de Estudio 16.2.

16.5.2 Concientización

Crear más conciencia respecto del MLF es una tarea transversal durante todo el proceso, una que prepara a las personas para tomar decisiones informadas y adoptar buenas prácticas (Lüthi *et al.*, 2011). Las actividades de concientización pueden ser necesarias a diferentes niveles con diferentes actores. Muchas veces, las ventajas de implementar un nuevo sistema de MLF pueden no ser obvias para todos. Algunos podrían ser reacios a apoyar el proyecto o no les interesa simplemente, en especial si tuvieran que cambiar sus comportamientos. A otros les puede interesar, pero les falta los conocimientos y destrezas necesarios para participar eficientemente en el proceso de la toma de decisiones. En este caso, la concientización puede llevarse a cabo mediante talleres o salidas de campo que permiten a los diferentes actores entender las capacidades y limitaciones de los demás. También, es imperativo educar a los habitantes sobre el uso y mantenimiento correctos de sus estructuras descentralizadas de contención sanitaria y ayudarles a entender la importancia de estos en el sistema completo de MLF, aun si no participan en el proceso de la toma de decisiones. Por último, es crucial que los habitantes entiendan cómo el mejoramiento del sistema de MLF contribuirá a la protección de la salud pública y la elevación de su nivel de vida. La capacitación puede llevarse a cabo juntamente con la concientización para incrementar los conocimientos de los actores que participan en el proceso.



Figura 16.5 “Manejar las aguas servidas y la letrina de uno sin perjudicar a los vecinos es una señal de buena fe”, es lo que dice muy acertadamente este rótulo en la ciudad de Nzérékoré en el país africano de Guinea-Conakri (en francés y árabe; foto: Philippe Reymond).

La concientización es primordial para alcanzar un entendimiento común de los problemas existentes y para asegurar que los actores compartan los mismos objetivos (Figura 16.5). También es crucial cuando los servicios públicos o los operadores privados, que ya realizan el servicio, tengan que cambiar sus comportamientos, como estar acostumbrados a verter los lodos en el ambiente y ahora, en cambio, tener que llevarlos a la ETLF que se va construir.

Las técnicas de integración, como talleres informativos, salidas de campo y mapeo comunitario también pueden contribuir mucho a la concientización de los actores sobre la situación actual. En todo caso, las actividades de concientización incluyen mucha comunicación a escala individual y colectiva. Es necesario informar a los actores de la situación inicial y los riesgos sanitarios y ambientales de las prácticas existentes, además de los objetivos del proyecto y sus beneficios para la economía, el ambiente y la sociedad. Por último, los objetivos y beneficios del enfoque participativo deben ser explicados claramente a los actores a fin de incrementar su comprensión y compromiso (McConville, 2010).

16.5.3 Capacitación

Las destrezas y capacidades son importantes componentes del entorno favorable (Lüthi *et al.*, 2011). En el momento de la implementación, las capacidades técnicas, gerenciales, financieras, comerciales y sociales de los actores claves serán cruciales. Por lo tanto, es necesario evaluar las capacidades y destrezas de los actores (Capítulo 15) y, en caso de que sea necesario, reforzarlas para asegurar la eficiencia y la sostenibilidad a largo plazo del proyecto.

Se presenta en la Tabla 16.3 un ejemplo de las posibles necesidades de capacitación para las diferentes responsabilidades en la cadena de servicio. (La distribución de estas será analizada en la Sección 16.7.) Cada responsabilidad requiere ciertos conocimientos y destrezas. Se puede elaborar un plan de capacitación para definir los tipos de conocimiento requeridos por los diferentes actores y sugerir un cronograma de capacitación.

¹ Véase las pautas de CLUES, p. 33-37 para más detalles sobre estos talleres (Lüthi *et al.*, 2011).

Varias técnicas y actividades pueden aplicarse en la capacitación, como talleres, salidas al campo, redacción participativa de documentos y ejercicios prácticos (Figura 16.6). También, se recomienda llevar a las personas a conocer infraestructuras existentes en otros lugares para que vean cómo funcionan y para que conversen con sus operadores (Lüthi *et al.*, 2011). Los empleados que estarán a cargo de la operación y mantenimiento (OyM) podrán beneficiarse mucho de sesiones de capacitación en otras ciudades que ya tienen sistemas de MLF en funcionamiento.

Los mecanismos financieros pueden definirse para responder a las necesidades de capacitación. Varias soluciones pueden ser exploradas, incluyendo la distribución de tarifas, subvenciones, microcréditos, fondos de desarrollo comunitario, etc. (Lüthi *et al.*, 2011). Por ejemplo, parte de la tarifa de descarga en la ETLF podrá destinarse a la capacitación del personal. También, parte de la tarifa de registro de las asociaciones de recolección y transporte podría reservarse para la capacitación. El presupuesto para la capacitación debe integrarse en el inicio del proyecto, a fin de que se opere bien la infraestructura que se construye. La capacitación continua debe planificarse, sea por la organización a cargo de la coordinación o bien por cada grupo de actores.

16.6 DISTRIBUCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE RESPONSABILIDADES

Una vez que se haya seleccionado las alternativas técnicas y los modos organizativos, las responsabilidades deben ser distribuidas y formalizadas. Esta determinación es parte del desarrollo del Plan de Acción (Sección 17.4.3, Tabla 17.1). Debe aplicarse cuidado especial para evitar que haya traslape entre las responsabilidades de diferentes actores (Capítulo 11). Una definición precisa de las actividades, condiciones y sanciones es necesaria para cada componente de la cadena de servicio.



Figura 16.6 Sesión de capacitación sobre sistemas de saneamiento en el Ecuador (foto: Philippe Reymond).

Tabla 16.3 Las necesidades de capacitación según las responsabilidades en cada componente de la cadena de servicio.

| Componentes de la cadena de servicio | Responsabilidades | Necesidades de capacitación |
|--------------------------------------|--|--|
| Recolección y transporte | Contacto con el cliente (cobros y cronogramas del servicio) | Mercadeo, manejo comercial y financiero |
| | Recolección y transporte hasta la estación de transferencia, ETLF o sitio de descarga | Medidas de seguridad y buenas prácticas en la recolección y transporte |
| | Control de calidad | Medidas de seguridad y buenas prácticas en la recolección y transporte |
| Tratamiento | Cobro de la tarifa de descarga | Manejo financiero |
| | Recepción y manejo de los camiones, OyM de la ETLF | Principios de operación, procedimientos de OyM, procesos de tratamiento |
| | Monitoreo de la ETLF | Principios de operación, procedimientos de OyM, monitoreo de la ETLF, interpretación de los resultados |
| | Control externo de calidad | Principios de operación, procedimientos de OyM, parámetros de la ETLF, interpretación de los resultados |
| Disposición o uso final | Recepción y tratamiento de los productos finales | Principios de operación, procedimientos de OyM |
| | Ventas | Principios de operación, procedimientos de OyM mercadeo, manejo comercial y financiero |
| | Control de calidad | Principios de operación, procedimientos de OyM, análisis de los productos finales, interpretación de los resultados |
| Coordinación de la cadena | Monitoreo del sistema, cumplimiento de leyes, regulaciones y acuerdos, relaciones públicas, conducción de reuniones | Liderazgo, coordinación, comunicación, redacción de documentos (contratos, licencias, acuerdos, etc.), toma de datos, monitoreo, capitalización |

RESUMEN: desde el análisis de los actores hasta la estrategia de su integración

Elegir las técnicas correctas de integración en el momento adecuado y desarrollar una estrategia de integración no es una tarea fácil. A continuación, se ofrece un listado de las fases necesarias en el orden de su realización (como se detalla en el presente capítulo y el anterior):

1. Revisar el Marco de Planificación de MLF (Tabla 17.1) para familiarizarse con los pasos principales del análisis de los actores y los hitos de integración, en el panorama general del proceso de planificación integral.
2. Identificar los actores (Sección 15.4).
3. Caracterizar a los actores (Sección 15.5) y organizarlos en un cuadro (Sección 15.5.1).
4. Caracterizar el interés e influencia de cada actor (Sección 15.5.2) y sus necesidades de participación, así como los criterios de selección de los actores claves para definir sus intereses e influencias (Sección 15.5.3). Se describen los intereses comunes y necesidades de participación en una tabla (Sección 15.5.4).
5. Preparar un cuadro de influencia e interés (Sección 15.5.2).
6. Determinar los grados de participación (Sección 16.3), basándose en el cuadro de influencia e interés y las características específicas de cada actor.
7. Elegir las técnicas de integración para cada actor o grupo de actores, según los grados determinados de participación, las necesidades de la misma y las características específicas (Sección 16.4; la Tabla 16.2 indica cuál técnica de integración es apropiada para cada grado de participación.)
8. Adaptar la estrategia según el avance del proceso de planificación, por ejemplo siguiendo el enfoque paso a paso que propone la Sección 15.6.
9. Tomar en cuenta las tareas transversales.

Los Casos de Estudio 15.1, 16.1 y 16.2 dan ejemplos adicionales del proceso.

Todos los puntos de vista, limitaciones y destrezas deben ser entendidos y representados durante el proceso de distribución de responsabilidades. El análisis de los actores y un proceso participativo continuo (que permite a los líderes entender las capacidades de cada actor) facilitan mucho esta tarea. (Las principales fortalezas de los diferentes actores en cada componente de la cadena son analizadas en el Capítulo 12.)

16.6.1 Documentos para la formalización

Según la situación específica y los actores que participan, los documentos de formalización pueden tomar varias formas, como licencias, contratos, acuerdos de colaboración, normas y leyes. Estos diferentes tipos de documentos son descritos a continuación.

Licencias: En el contexto del MLF, las licencias son emitidas por las autoridades para los servicios realizados en diferentes partes de la cadena de servicio. Un actor podría tener una licencia para más de un servicio, por ejemplo recolección, transporte y tratamiento (Capítulo 12). En todos los casos, el documento oficial de la licencia debe incluir una lista de requisitos, las actividades que son permitidas y el tiempo de validez de la licencia. Las condiciones necesarias para obtener la licencia deben especificarse en el documento mismo, en las normas oficiales o en los términos de referencia de los diferentes operadores. Las licencias pueden tener una validez limitada. Un sistema de monitoreo y control de cumplimiento es necesario para asegurar que se respeten, durante el plazo de la licencia o en el momento de renovarla. Un sistema de multas fomentaría a los operadores la realización de su actividad con la debida licencia.

Contratos: Se pueden firmar contratos entre los actores en el MLF para actividades o servicios específicos. En algunos países, se firman contratos entre los servicios públicos nacionales y las autoridades a fin de fijar sus objetivos, así como sus condiciones financieras y operativas. El tiempo de validez y las condiciones específicas

de los contratos están definidos frecuentemente en las regulaciones nacionales y regionales. Tres tipos de contratos pueden distinguirse: (1) contratos que vinculan un proveedor de servicio con sus clientes (p.ej., familias, tiendas); (2) contratos que vinculan dos operadores que emprenden diferentes actividades dentro de la cadena de servicio (p.ej., entre el operador de una ETLF y el usuario de los productos finales); y (3) contratos entre un operador y las autoridades (p.ej., para la delegación de la operación de una infraestructura pública a un operador privado o a una asociación).

Acuerdos de colaboración: Este tipo de acuerdo puede firmarse entre dos actores para establecer un marco de colaboración para el manejo técnico o institucional de cualquier componente de la cadena de servicio. Por ejemplo, un acuerdo de colaboración podría firmarse entre un operador privado y un municipio para definir su contribución en el control de cumplimiento de las reglas y el uso de las tarifas recaudadas en una ETLF. Los detalles de su colaboración se regirán según el marco legal. Un caso específico de esto es la colaboración pública-privada, en la cual actores de los sectores público y privado colaboran para proveer servicios a la población, a fin de aprovechar al máximo las fortalezas de cada uno (Capítulo 12).

Normas y leyes: Las autoridades competentes definen las normas y leyes para fijar requisitos, niveles de calidad, obligaciones y sanciones para cada componente de la cadena de MLF. Estos documentos pueden determinar las responsabilidades de los actores y tienen generalmente un tiempo indefinido de validez. Los organismos legislativos pueden modificarlas y las decisiones oficiales pueden proporcionar detalles adicionales. (Son analizadas en el ámbito de un entorno favorable en la Sección 12.3.)

16.6.2 Diagrama de relaciones

Un diagrama de relaciones es una técnica que se puede utilizar para visualizar y analizar los posibles vínculos formales entre los actores (Sección 15.5). Los puestos en el diagrama se pueden agregar o sustraer (p.ej., cuando un mismo actor esté a cargo del tratamiento y de la venta de los productos; Capítulo 12). Puede incluir contratos, acuerdos, licencias u otros vínculos. Este diagrama puede analizarse durante un taller sobre la distribución de responsabilidades y el marco institucional, a fin de asegurar que cada actor entienda bien el esquema organizativo y considerar diferentes variantes. Se muestra un ejemplo teórico de este tipo de diagrama en la Figura 16.7, donde se aprecian: acuerdos de colaboración entre los operadores y las instituciones de control; licencias entregadas por las autoridades a las compañías privadas a cargo de recolección, transporte y usos finales; y contratos que vinculan las autoridades con la empresa semiprivada a cargo del tratamiento.

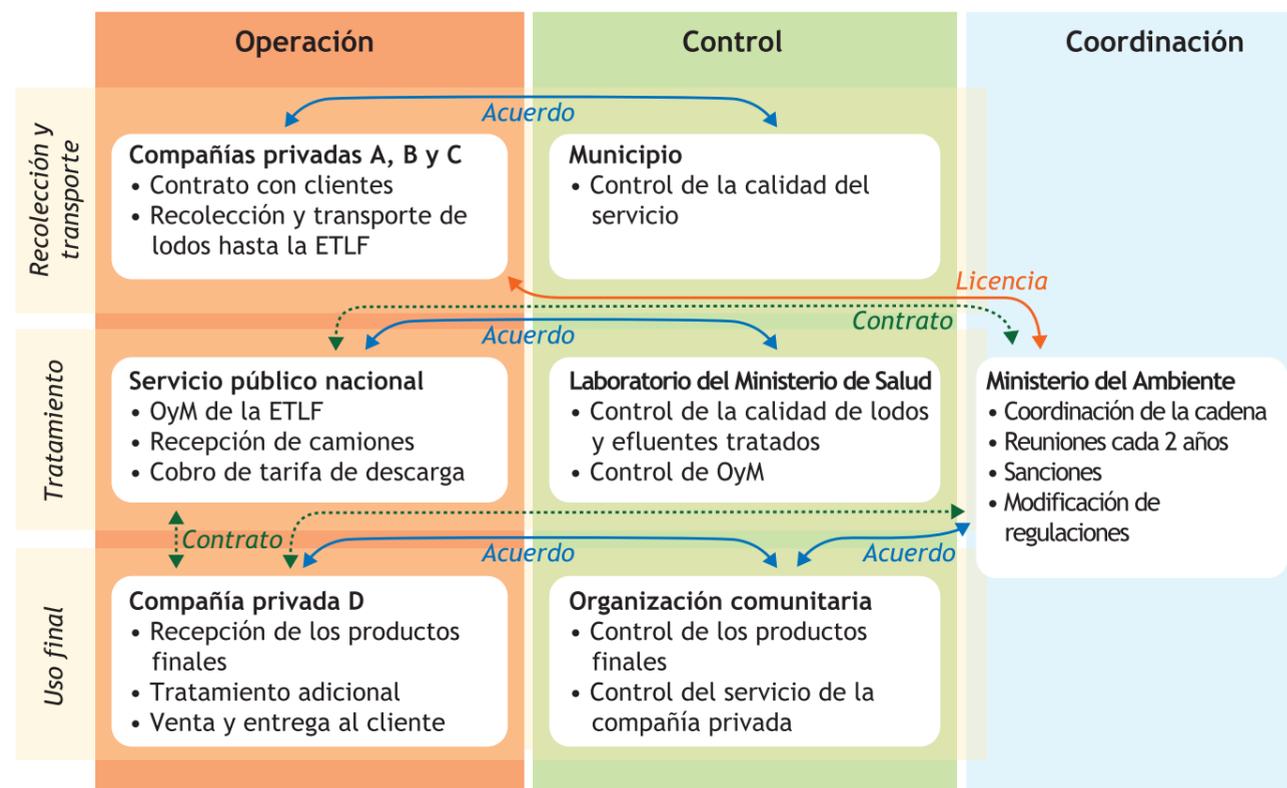


Figura 16.7 Ejemplo teórico de un diagrama de relaciones formales entre actores.

Caso de Estudio 16.2: La determinación participativa de un marco organizativo y una estrategia técnica en Uagadugú, Burkina Faso (Adaptado de Bassan y Strande, 2011)

En 1996, el país de Burkina Faso adoptó una Estrategia Nacional de Saneamiento, cuya mayor innovación es la inclusión del MLF. Sobre la base de esta estrategia y los Planes de Saneamiento de las principales ciudades del país, el Servicio Nacional para Agua y Saneamiento (ONEA) llevó a cabo reuniones para elaborar una estrategia de MLF y realizar salidas de campo a fin de identificar posibles sitios para ETLF (Bassan y Strande, 2011).

En Burkina Faso, la responsabilidad del manejo de excremento y aguas servidas en las principales ciudades ha sido delegada a ONEA por el Estado, aunque los municipios tienen el mandato de proporcionar agua y saneamiento dentro de sus cantones. En las zonas industriales y los centros de las dos principales ciudades (Uagadugú y Bobo-Dioulasso), ha sido implementado saneamiento mediante alcantarillado. La rehabilitación de letrinas sencillas y la construcción de nuevas letrinas mejoradas y ventiladas (VIP) han sido planificadas para otros sectores y para las ciudades de tamaño mediano. Emprendedores privados informales ofrecen los servicios de recolección y transporte de LF, dada la falta de una disposición oficial para esta actividad.

ONEA, como entidad líder, lanzó un proyecto para la elaboración de un esquema de MLF en toda la ciudad capital de Uagadugú. El análisis de los actores y una evaluación concisa de la situación actual fueron realizados, pero no se había desarrollado una estrategia específica de integración para la selección de alternativas técnicas y el marco institucional. Desde el año 2009 hasta junio de 2010, solo se invitó al presidente de la asociación de operadores de recolección y transporte a participar en la identificación de un sitio para una ETLF y a algunas reuniones importantes de validación. Los miembros de la asociación no fueron informados sobre este proceso y, como consecuencia, muchos actores claves no fueron consultados antes de diseñar la ETLF y las decisiones fueron tomadas sin considerar las necesidades y limitaciones reales de los operadores de recolección y transporte.

Líderes externos para el proceso fueron convocados desde enero de 2010 para ayudar a desarrollar el marco legal y contractual. Luego de la elaboración de los primeros borradores de los términos de referencia y las licencias técnicas para los emprendedores de recolección y transporte, se organizó un taller de consulta y validación para analizar la situación actual y un marco institucional preliminar. Como no hubo un taller de lanzamiento al inicio del proceso para informar a todos los actores de las finalidades y actividades del proyecto, los diferentes actores no compartían una visión común de la situación. Este evento resaltó la necesidad de conversaciones más amplias y con una mayor integración de los actores claves, incluyendo los emprendedores de recolección y transporte, el servicio público municipal, las autoridades distritales y legales, la policía y los que manejan la tenencia de la tierra. Actividades informativas adicionales fueron necesarias antes de la elaboración de las versiones finales de los documentos que establecen el marco institucional. Se reconoció que la asociación de recolección y transporte no funcionaba y que sus miembros rechazaban al comité.

ONEA y sus asesores internacionales conversaron con grupos focales a fin de informar a los actores, alcanzar un entendimiento común de la situación y colaborar con ellos para afinar los documentos regulatorios. Primero, se identificaron y contactaron a los operadores de recolección y transporte. Luego, se empoderó a la asociación de recolección y transporte mediante varias reuniones individuales y de grupos focales, visitas y talleres, además de elegir un nuevo comité. En paralelo, los miembros colaboraron activamente para determinar el marco institucional para las actividades de recolección y transporte. Como parte de las actividades de empoderamiento, algunos de los miembros participaron en talleres de información para el público.

Los alcaldes de los cinco distritos de Uagadugú fueron contactados, así como la policía municipal, la oficina de catastros y las autoridades legales. El proyecto y el primer borrador que se había desarrollado con los operadores de recolección y transporte fueron presentados en un taller y se organizaron algunos grupos focales para mejorar los documentos.

Al final de este proceso, se hizo un taller de validación con todos los actores locales. En este evento, se confirmaron los documentos que se habían elaborado con los grupos focales, se realizó una distribución preliminar de las responsabilidades dentro del sistema futuro de MLF y se analizó una fase de transición a la implementación del nuevo esquema. La planificación inicial de este proyecto fue típica de proyectos infraestructurales en los cuales una compañía consultora es contratada para desarrollar solo el componente técnico, pero no se enfrentaron los aspectos organizativos y no hubo una planificación con la participación de los actores desde el inicio. La necesidad de integrar los operadores de recolección y transporte en un proyecto de MLF (a diferencia de proyectos de aguas servidas con alcantarillado) solo se hizo evidente demasiado tarde en el proceso.

Este caso resalta la importancia de integrar todos los actores claves desde el inicio del proceso y el ahorro de tiempo al hacerlo adecuadamente. También muestra que la falta de participación de todos los actores desde el inicio ocasiona complicaciones en el momento de distribuir las responsabilidades. El proceso llevó mucho tiempo, en especial por lo que las necesidades de concientización, empoderamiento e integración de los operadores de recolección y transporte no fueron reconocidas oportunamente. Un ambiente de confianza entre los operadores de recolección fue difícil de construir, puesto que ya se estaban tomando decisiones que influían en su trabajo sin consultarles.

Las principales fortalezas de este proyecto incluyeron la participación activa del servicio público (ONEA), su disponibilidad de determinar los marcos regulatorios y organizativos antes de la implementación y el reclutamiento de un líder de proceso experimentado para la integración de los actores, la determinación de las responsabilidades y la elaboración del marco institucional. Si no hubiera sido por los talleres y conversaciones, es posible que la ETLF se construyera sin consultar debidamente a los operadores de recolección y transporte, quienes hubieran rechazado probablemente la obligación de descargar los LF en la ETLF.

Por último, las técnicas de integración que fueron aplicadas, aunque sea tarde, permitieron un proceso eficiente de concientización, la participación de algunos de los operadores y el empoderamiento de su asociación. Luego de un año de talleres de consulta, se validaron en un taller los documentos organizativos ajustados al contexto local (Bassan *et al.*, 2011).

El cuadro de participación de los actores, que se desarrolló retrospectivamente con la finalidad de analizarlo, está presentado en la Tabla 16.4. Resalta el desarrollo por separado de los componentes técnicos y organizativos. El proceso de planificación que se propone en el presente libro (Sección 17.3, Tabla 17.1) está incluido en la última columna para comparación. La Tabla 16.4 también presenta actividades que se realizaron tarde pero fueron muy eficientes para la integración de los actores claves (en especial, los servicios municipales y la asociación de recolección y transporte) en la determinación del esquema organizativo y los documentos regulatorios. Este proceso se inició con la información y el diálogo, para terminar con el empoderamiento y la colaboración.



Figura 16.8 Los actores inspeccionan el punto de entrada de los lodos en una nueva estación de tratamiento de lodos fecales en Burkina Faso (foto: Magalie Bassan).

Tabla 16.4 Cuadro retrospectivo de la participación de los actores en el caso de estudio de Uagadugú, en el cual dos pasos de planificación fueron repetidos para mayor integración de los actores

| Pasos de planificación | Grados de participación en el Caso de Estudio 16.2 | | | | Actividades | |
|---|--|---|--|-----------------------------|--|---|
| | Información | Diálogo | Colaboración | Empoderamiento y delegación | Caso de Estudio 16.2 | Proceso participativo ideal (Tabla 17.2) |
| Empoderamiento y delegación | - | Servicios municipales, Presidente de la Asociación de RYT ¹ , MPU ² | ONEA (líder del proyecto), consultor técnico internacional | - | Salidas de campo para seleccionar sitios de tratamiento | Taller de lanzamiento Salidas de campo |
| Evaluación de la situación actual | - | - | ONEA, consultor técnico internacional | - | Breves estudios de evaluación técnica | Evaluación participativa de la situación actual |
| Identificación de las alternativas de servicio | - | - | ONEA, consultor técnico internacional | - | Informe de estudios preliminares sobre tecnologías de tratamiento | Informar y consultar a los actores Informe de estudios preliminares |
| Desarrollo de un Plan de Acción | - | - | ONEA, consultor técnico internacional | - | Informe del estudio de factibilidad de las tecnologías de tratamiento | Actividades de integración según las necesidades Informe del estudio de factibilidad Taller de validación de las alternativas |
| | - | - | ONEA, consultor técnico internacional | - | Diseño detallado de las alternativas de tratamiento | Planificación participativa de las acciones con los actores claves; empoderamiento y concientización |
| | | | | | Documento detallado del proyecto de las tecnologías de tratamiento | Taller de validación del Plan de Acción Documento detallado del proyecto Fin del proceso de planificación |

| Pasos de planificación | Niveles de participación en el Caso de Estudio 16.2 | | | | Actividades | |
|--|---|---|--|---|--|--|
| | Información | Diálogo | Colaboración | Empoderamiento y delegación | Caso de estudio 16.2 | Caso ideal (Tabla 17.1) |
| Evaluación de la situación actual (repetida en el caso de estudio 16.2 para incluir la participación de los actores) | Servicios municipales, operadores de RYT ¹ , MPU ² , universidades, ONG, consultor técnico internacional | Servicios municipales, operadores de RYT ¹ , ONEA | ONEA, asesores <small>internacionales</small> | - | Inicio de proceso participativo de planificación del marco organizativo | |
| Identificación de las alternativas de servicio y desarrollo del plan de acción (repetida en el caso de estudio 16.2 para incluir la participación de los actores) | Servicios municipales, MPU ² , universidades, ONG | - | Servicios municipales, MPU ² , universidades, ONG | Servicios municipales, operadores de RYT ¹ , ONEA | Estudios breves de evaluación institucional Marco organizativo preliminar Taller informativo | Empoderamiento, concientización Grupos focales para desarrollar los textos regulatorios Taller de validación de los roles y textor regulatorios |

¹ RYT: Recolección y Transporte

² MPU: Ministerio de Planificación Urbana

- Aune, J. B. (2000). "Logical Framework Approach and PRA - mutually exclusive or complementary tools for project planning?" *Development in Practice* 10(5): 687-690.
- Bassan, M., Mbéguéré, M., Zabsonré, F. (2011). Integrated faecal sludge management scheme for the cities of Burkina Faso. 2nd IWA Development Congress. Kuala Lumpur, Malasia, IWA.
- Bassan, M., Strande, L. (2011). Capacity strengthening in sanitation: benefit of a long-term collaboration with a utility and research institute. 35th WEDC International Conference. WEDC. Loughborough, Gran Bretaña.
- Bassan, M., Tchonda, T., Mbéguéré, M., Zabsonré, F. (2011). Processus d'élaboration d'un cadre institutionnel régulant l'activité de vidange mécanique de la ville de Ouagadougou, Burkina Faso. 16th African Water International Congress and Exhibition. Marrakech, Marruecos.
- Koanda, H. (2006). Vers un assainissement urbain durable en Afrique subsaharienne: approche innovante de planification de la gestion des boues de vidange. Thesis n° 3530, EPFL, Suiza.
- Lüthi, C., A. Morel, *et al.* (2011). Community-Led Urban Environmental Sanitation Planning: CLUES. Dübendorf, Switzerland: EAWAG. Disponible en: www.sandec.ch/clues_es
- Lüthi, C., Morel, A., Tilley, E., Ulrich, L. (2011). Community-Led Urban Environmental Sanitation, Complete Guidelines for Decision-Makers with 30 Tools. Dübendorf, Suiza: EAWAG.
- McConville, J. (2010). Unpacking Sanitation Planning - Comparing Theory and Practice. Tesis de PhD, Chalmers University of Technology, Gothenburg, Suecia.
- Mosler, H.-J. (2004). A framework for stakeholder analysis and stakeholder involvement. International Water Management Course. Rüslikon, Zúrich, Suiza.
- ODA (1995a). Technical Note on Enhancing Stakeholder Participation in Aid Activities. n. D. Londres, Gran Bretaña: Overseas Development Administration (ahora DfID).
- ODA (1995b). Guidance Note on How To Do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programmes. Social Development Department. Londres, Gran Bretaña: Overseas Development Administration (ahora DfID).
- Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation* 141(10): 2417-2431.
- Reymond, P. (2008). Elaboration d'une méthodologie permettant de déterminer une option durable pour le traitement des boues de vidange dans une ville moyenne d'Afrique subsaharienne - Application à la ville de Sokodé, au Togo. Tesis de MSc., EPFL, Suiza: EAWAG/SANDEC.

Preguntas para el Estudio de este Capítulo

1. Describe los distintos grados de participación.
2. ¿Cuáles de las técnicas de integración le parecen más efectivas? ¿Por qué?
3. ¿Cuáles documentos son importantes en el proceso de formalización de las responsabilidades en el MLF?

Planificación de Sistemas Integrados de Manejo de Lodos Fecales

Philippe Reymond

Objetivos de aprendizaje

- Entender la importancia de un enfoque integrado en el manejo de lodos fecales.
- Aprender a planificar un proyecto de manejo de lodos fecales en toda una ciudad, incluyendo un marco lógico de las actividades necesarias.
- Comprender la manera de seleccionar las alternativas que son apropiadas para un cierto contexto y determinar los factores que son críticos para esta selección.
- Conocer los vínculos e influencias entre los diferentes aspectos que se analizan en el presente libro (gestión, finanzas, intereses de los actores, tecnología y el ambiente local).

17.1 INTRODUCCIÓN

Los líderes del proceso, quienes son los responsables de la planificación e implementación de un sistema de manejo de lodos fecales (MLF) en toda la ciudad (Caso de Estudio 17.1), muchas veces enfrentan una situación complicada, caracterizada por diferentes niveles de servicio y un mosaico de actores descoordinados e independientes que ejercen diferentes actividades. La planificación de MLF tiene la finalidad de transformar estas situaciones complejas en esquemas de manejo coordinados y organizados, los cuales en general se expresan inicialmente en la forma de planes o estrategias de saneamiento para sus ciudades (Caso de Estudio 17.3) y luego se plasman en planes de acción y las mismas implementaciones. No es una tarea fácil, ya que los actores tienen diferentes intereses, necesidades y limitaciones que a veces se contraponen entre sí (Capítulo 15). Sin embargo, es una tarea crucial, ya que la planificación de saneamiento urbano es la clave para invertir bien (WSP, 2009) y los planes de acción claros son de mucha ayuda para recaudar los fondos necesarios. Si se buscan fondos de un donante, es necesario contar con un plan detallado con una estrategia clara. Lo problemático en el desarrollo de saneamiento urbano no suele ser solamente la falta de inversión, sino también la escasez de buenos planes.

La planificación de MLF se concentra en entender y satisfacer los intereses, necesidades y limitaciones de los actores mediante esquemas de manejo (Capítulo 12) y mecanismos financieros (Capítulo 13) que sean consensuados y apropiados. También tiene que ver con la evaluación de las necesidades de capacitación y empoderamiento (Capítulos 15 y 16). Esta comprensión solo puede adquirirse mediante una evaluación cabal de la situación inicial (Capítulo 14). La experiencia en el MLF nos enseña que cada solución debe ser integrada y